

Evolução institucional do FGTS enquanto fonte de financiamento (1966-2023)²²

Institutional evolution of the FGTS as a source of financing

Marília Ceci Cubero

Doutoranda em Economia no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP), e pesquisadora do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (CERI) do IE-UNICAMP. Pesquisa financiada pela CAPES. E-mail: mariliaceci@gmail.com

RESUMO

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) tem uma importância histórica para o Brasil no financiamento das políticas de habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura urbana. De sua criação em 1966, até 2023, a institucionalidade do fundo passou por muitas mudanças. O objetivo desta pesquisa é analisar a evolução institucional do FGTS enquanto fonte de financiamento, bem como o impacto dessas mudanças nos resultados das políticas públicas supracitadas. Nossa hipótese é de que as alterações em sua estrutura institucional ocorrem no sentido de ampliar e aperfeiçoar suas competências para a promoção do financiamento; o que se confirmou parcialmente ao final da análise, visto que apesar de muitos aperfeiçoamentos institucionais terem ocorrido no sentido da adequação dos programas a capacidade de pagamento das famílias alvo, retrocessos importantes ocorreram no intervalo entre 2019 e 2022. O amplo horizonte de análise apresentado permite compreender não só o papel do fundo na história do Brasil, mas como também se tornou uma fonte insubstituível para a realização de políticas de cunho social.

Palavras-chave: FGTS; financiamento; habitação popular; saneamento ambiental; políticas públicas.

²² Artigo recebido em 28/08/2024, aceito para publicação em 02/10/2024.

ABSTRACT

The Length-Of-Service Guarantee Fund (FGTS) has historically been vital for Brazil in funding housing, sanitation, and infrastructure policies. From its creation in 1966 to 2023, the institutional framework of the fund has undergone many changes. This research aims to analyse the institutional evolution of FGTS as a source of financing and the impact of these changes on the results of public policies. We hypothesise that the changes in its institutional structure aim to expand and improve its competencies for promoting financing, which was partially confirmed at the end of the analysis. Although many institutional improvements were made to align the programs with the target families' ability to pay, significant setbacks occurred between 2019 and 2022. The vast horizon of analysis presented allows us to understand not only the fund's role in Brazil's history but also how it has become an irreplaceable source for the realisation of social policies.

Key-words: *Length-Of-Service Guarantee Fund; funding; public policies; popular housing; environmental sanitation.*

1 INTRODUÇÃO

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi criado pela Lei nº 5.107 de 1966, abrigado pela Constituição Federal, em 1988, e reformulado pela Lei nº 8.036 de 1990. É formado por contribuições compulsórias, que foram efetuadas por empregadores nas contas vinculadas dos trabalhadores, com o valor equivalente a 8% das remunerações pagas. É regido por normas e diretrizes definidas pelo seu Conselho Curador, gerenciado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) até 1986, que ao ser extinto teve suas funções assumidas pela Caixa Econômica Federal (CEF), caracterizando grandes transformações institucionais ao longo dos anos (CEF, 2016).

Desde sua criação, cumpre duplo objetivo: i) atuar como seguridade social dos trabalhadores ao formar um pecúlio relativo ao seu tempo de emprego; e ii) servir de fonte de financiamento para realização de políticas públicas de habitação, saneamento e infraestrutura.

Em decorrência, os pilares do FGTS foram construídos sobre uma complexa relação travada entre diferentes agentes econômicos, com distintos interesses sobre seus recursos. Para o trabalhador, consolida uma fonte de renda, integrando a poupança para

seu futuro²³. Para o empregador, em contraste, as contribuições representam um custo²⁴. Para o FGTS, as arrecadações constituem a origem de seus recursos, essenciais para seu equilíbrio financeiro. E, finalmente, para o governo, uma fonte de financiamento, cujo caráter de arrecadação compulsória permite estabelecer um fundo financeiro com características estáveis quanto a volume e prazos, elementos cruciais para implementação de políticas públicas de interesse social (Carvalho; Pinheiro, 1999; Mendonça, 2007).

Desde sua criação, tais recursos têm desempenhado papel de destaque no financiamento das políticas sociais supracitadas, tornando-se objetos de estudo de muitos autores ao longo das últimas décadas. Em muitos estudos, o FGTS é apresentado no contexto das políticas habitacionais abordadas, como em Azevedo (1988), que reflete sobre as dificuldades da política de habitação popular entre 1964 e 1986; em Bonduki (2015), ao apresentar uma revisão histórica da política habitacional de interesse social, com maior foco no Governo Fernando Henrique; ou em Maricato (2018), que traça perspectivas para formulação de uma nova política habitacional com o início do Governo Lula. O mesmo acontece para as políticas de saneamento básico, a exemplo de Turolla (2002) e Cunha (2011), que trazem uma revisão dos programas entre os anos de 1960-2000, e uma análise ampla das estruturas institucionais que consolidam os serviços de saneamento no Brasil.

Outros trabalhos partem do próprio FGTS como fonte de financiamento, centrando-se então nas áreas e programas para os quais é destinado, como em Silva (2019) ao tratar do desempenho operacional do FI-FGTS; Amaral Filho (2022), ao avaliar e constatar a relevância desses recursos para as políticas de saneamento básico, particularmente para municípios com menor número populacional do Brasil; Moro *et al.* (2016) ao estudar as políticas habitacionais de interesse social, observando o relevante crescimento da construção de casas novas a partir de 2009; e Cubero e Mendonça (2020)

²³Em sua criação o FGTS também representou para o trabalhador a substituição do regime trabalhista de estabilidade decenal garantido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943. Especificamente, a estabilidade decenal do emprego era a garantia de estabilidade no emprego após o trabalhador completar dez anos de serviços prestados na mesma empresa, impedindo a demissão a não ser que comprovado falta grave. Dessa perspectiva, a criação do FGTS pode ser interpretada como a primeira onda de flexibilização da legislação trabalhista, inaugurando “enorme rotatividade na contratação e demissão da mão-de-obra no Brasil”, conforme argumenta Pochmann (2016, p.698).

²⁴Cabe enfatizar que na década de 1960, a classe empresarial realizou forte pressão para inauguração do FGTS, visto que representava a incidência de um custo mensal muito inferior, quando comparado à indenização que deveria ser paga no caso de demissão sem justa causa no sistema de estabilidade decenal; em decorrência, o novo modelo também facilitou e desonerou a demissão dos trabalhadores conforme já mencionado (Carvalho; Pinheiro, 1999; Silva, 2014).

trazendo os avanços e retrocessos nas políticas de habitação e infraestrutura entre 2003-2018. Sob ótica diferente, Mendonça *et al.* (2018) defende a hipótese do papel desempenhado pelo fundo no ciclo recente do crédito habitacional (2003-2015), endossando o protagonismo da Caixa Econômica Federal. Outros ainda ampliam o objeto de análise e, por exemplo, ponderam os aspectos positivos provenientes do FGTS como fundo de fomento, contrapondo com os pontos negativos da perspectiva do Direito do Trabalho (Olímpio *et al.* 2019).

A diversidade de autores que se debruçam sobre o estudo do Fundo de Garantia por mais de cinco décadas forma evidência concreta da relevância do tema. Todavia, constata-se grande carência de um estudo histórico mapeando a evolução da estrutura institucional²⁵ que ampara o FGTS como fonte de financiamento das políticas públicas de interesse social. Trata-se de um recorte fundamental para a reflexão e elaboração de políticas e instituições de cunho social, visto que os formatos institucionais sintetizados e contrapostos em única obra fornece visão ampla, jogando luz as fragilidades e aos sucessos de cada quadro, constituindo um verdadeiro guia para o constante aprimoramento do Fundo.

Isto posto, adotamos a referida temática – a evolução da estrutura institucional do FGTS - para este artigo e questionamos: como a institucionalidade do fundo foi alterada no período que transcorreu de 1966 até 2023? Indo além, como esses eventos interferiram na realização de políticas públicas de interesse social? Nossa hipótese é que ao longo desses 57 anos as alterações institucionais ocorreram no sentido de paulatinamente aperfeiçoar a capacidade de utilização do fundo como fonte de financiamento, interferindo positivamente na ampliação da implementação de políticas de interesse social.

Segue o objetivo de apresentar a evolução institucional do FGTS, enquanto principal fonte de financiamento do Brasil para as políticas sociais nos setores de habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura urbana; e procurar evidências do impacto das estruturas institucionais e suas mudanças sobre a implementação dessas políticas públicas, em especial, no que se refere a ocorrência, ou não, de uma correlação positiva entre as mudanças e a realização de políticas de interesse social.

²⁵ Utilizamos o entendimento de Sinapi (2011) definindo *Instituições* como um conjunto de ações coletivas que orientam e controlam as ações individuais, podendo elas serem formais [governo, banco central, etc] ou informais [normas, rotinas, práticas sociais, etc].

Para cumprir com nosso objetivo apresentamos a estrutura institucional do Fundo hierarquizando seu fluxo decisório - 1ª Legislação básica, 2º Agente Administrador, 3º Agente Gestor, 4º Agente Operador, 5º Agente Financeiro e 6º Agente Promotor – e realizamos uma síntese dos principais resultados. Ademais, dividimos o período analisado (1966-2023) em cinco etapas de acordo com suas características institucionais centrais:

Quadro 1 – Artigo: recorte temporal

1966-1980	O primeiro período parte da criação do FGTS em 1966, dando ênfase em sua incorporação ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e sua importância para o Banco Nacional da Habitação (BNH) na execução dos programas de interesse social.
1981-1994	O cenário de alta instabilidade econômica do Brasil, determinante para crise e extinção do BNH em 1986, e o papel da CEF como responsável pela administração do FGTS e dos contratos, bens e quadro de pessoal do BNH.
1995-2002	A reestruturação institucional do FGTS durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.
2003-2018	Os aperfeiçoamentos institucionais promovidos durante os governos de Lula, Dilma e Temer.
2019-2023	O governo Bolsonaro e o impacto da visão liberal na política de habitação de interesse social.

Fonte: elaborado pela autora.

A elaboração do presente artigo baseou-se principalmente no procedimento metodológico da pesquisa documental. Para Severino (2013) esta deve ser entendida pela utilização de materiais que não receberam um tratamento analítico, tal como documentos legais; especificamente, nos referimos aos relatórios elaborados pela Caixa Econômica Federal e pelo FGTS, onde obtemos manuais de implementação para políticas públicas e a apresentação de resultados anuais. Os mesmos documentos permitem complementar o estudo com uma metodologia de caráter descritivo de suas bases de dados; decorre a complementação entre os objetivos propostos: averiguar as mudanças institucionais e seus impactos sobre os resultados das políticas de habitação, saneamento e infraestrutura. A fim de endossar a exposição foi utilizada ainda a pesquisa bibliográfica, enriquecendo o estudo com a contribuição de estudos analíticos realizados por autores como Maricato (1987, 1998), Azevedo (1982, 1988), Royer (2009), Valença (2001, 2009), Fix (2011), dentre outros. Como última nota metodológica, destaca-se que os valores em Reais (R\$) foram deflacionados pela média do IGP-DI de 2017.

Além desta introdução, o artigo é composto por mais um tópico subdividido no recorte temporal apresentado acima, em que expomos as transformações institucionais e os correspondentes resultados obtidos em cada período. Ao final, uma conclusão é realizada.

2 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL E RESULTADOS ALCANÇADOS

2.1 Primeiro período: 1966-1980

Da perspectiva financeira, a criação do FGTS em 1966, teve por objetivo consolidar uma das principais fontes de financiamento para a execução de políticas urbanas. A preocupação do governo militar com a situação das cidades brasileiras apareceu inicialmente no *capítulo XII* da síntese do Programa de Ação Econômica do Governo²⁶ - Paeg, que levou o Ministro da Fazenda, Octávio Gouvêa de Bulhões, o economista Mário Henrique Simonsen e o Ministro do Planejamento, Roberto Campos, a elaborarem a minuta sobre a criação do Banco Nacional da Habitação (Paiva, 2001).

O BNH foi instituído pela Lei 4.380/1964, e teve por finalidade formar um arcabouço institucional/jurídico que centralizasse o investimento público e privado nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana (Fix, 2011). Nesses termos, o banco foi o agente gestor do FGTS, e o financiador da política designada a coordenar os órgãos públicos, além de estimular a iniciativa privada na construção de habitações de interesse social e no financiamento da aquisição da casa própria.

Os recursos do FGTS, derivados dos depósitos efetuados pelos empregadores na conta dos trabalhadores, eram transferidos para o BNH formando um fundo utilizado como fonte de financiamento, enquanto os trabalhadores não tinham direito de saque. Decorre que o BNH atuou como agente gestor dos recursos, tendo por função garantir a aplicação da correção monetária e a rentabilidade superior ao custo do dinheiro aplicado. Também coube ao banco seguir as diretrizes expedidas pelo Conselho Curador. O Conselho Curador cumpriu a função administradora do FGTS, incumbido de avaliar as propostas do BNH sobre as aplicações dos recursos do fundo e de elaborar propostas orçamentárias (Brasil, 1966b).

A mesma lei que criou o BNH, criou também o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que reuniu o fundo de recursos para a execução do Plano Nacional da Habitação

²⁶Graves eram problemas derivados da intensa expansão urbana desordenada, configurando na década de 1960, um *déficit* habitacional de aproximadamente oito milhões de unidades habitacionais (CEF, 2014a). Por trás deste quadro crítico, o Governo Militar também contava com uma motivação de ordem política: a produção de casas populares contribuiria para o ganho de simpatia ao regime militar (Azevedo, 1988). Somam-se ainda os benéficos efeitos sobre a economia, onde o aumento da oferta de crédito, a partir de 1967, possibilitado em partes pelos recursos oriundos do FGTS, se insere também em uma postura do governo Costa e Silva (1967-1969) para reanimar o crescimento econômico (Royer, 2009).

(PNH). O SFH operou como principal agente financeiro do FGTS e teve como competência facilitar e promover a construção e aquisição da casa própria, principalmente às classes de menor renda da população (Brasil, 1966a).

Sucedeu ligado ao Programa de Interesse Social que atendeu as famílias do chamado “mercado popular” - até três salários-mínimos mensais (s.m.) - por meio da Carteira de Natureza Social (CNS). A execução deste programa foi responsabilidade das Companhias de Habitação (COHABS): empresas de economia mista formadas pela associação de agências estaduais com empresas privadas via licitações; à vista disso, as COHABS foram os agentes promotores da política habitacional (Indjaian, 1978).

O FGTS também financiou de modo integral os mutuários do “mercado econômico” - de 3 s.m. até 6 s.m. - por meio da Carteira de Programas Habitacionais (CPH), cuja execução das construções de habitações foi destinada às famílias organizadas em cooperativas (Fix, 2011).

Outra fonte importante de recursos do BNH e do SFH foi o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), voltado ao atendimento das famílias do “mercado médio” - mais de 6 s.m. - e foi operado e executado pelo setor privado (Fix, 2011).

Além do SFH, o BNH envolveu o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), que a partir de 1969 passou a utilizar os recursos do FGTS para a implantação e melhoria dos sistemas de abastecimento de água e esgoto. Para a execução da política de saneamento o BNH e o SFS incentivaram a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), empresas públicas ou de economia mista, que passaram a realizar os serviços sanitários nas municipalidades, mediante a assinatura de contratos de concessão.

Este modelo institucional se consolidou com a criação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) em 1971. O PLANASA teve por objetivo eliminar o *déficit* e garantir a manutenção do equilíbrio entre a oferta e demanda dos serviços de abastecimento de água e rede de esgoto; a ele também coube adequar as tarifas cobradas às condições dos usuários e promover a autossustentação financeira do setor de saneamento.

Dividiram os recursos do FGTS nas seguintes proporções: 60% em habitação, 30% em saneamento e 10% em infraestrutura (CEF, 2014b). No entanto, ao permitir ampla participação do setor privado na execução das obras, acirraram-se os conflitos entre os objetivos sociais e a lógica empresarial.

A atuação do BNH, a gestão dos recursos do FGTS e os resultados alcançados passaram por diversas fases até a extinção do banco em 1986. Nos primeiros anos do BNH, 1964/66, os programas CNS e CPH construíram juntos aproximadamente 48 mil unidades habitacionais (uh). Nos anos seguintes, 1967/69, a utilização dos recursos do FGTS expandiu o número de unidades construídas para 264 mil. Além do expressivo aumento na produção, a política de interesse social manteve-se predominante no total de construções financiadas pelo BNH entre 1964 e 1969: o mercado econômico e popular contou a construção de 312 mil uh e o mercado médio 133 mil uh (Indjaian, 1978).

Quadro 2 - Estrutura Institucional em torno do FGTS (1966-1980)

Legislação	Lei nº5.107/1966 e Decreto nº 59.820/ 1966.
Agente Administrador	Conselho Curador - definir o plano de gestão e aplicação dos recursos do FGTS e elaborar um plano orçamentário;
Agente Gestor e Operador	Banco Nacional da Habitação - gerir os recursos do fundo de acordo com as diretrizes do Conselho Curador;
Agente Financeiro	Entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Financeiro de Saneamento*, além de outras instituições bancárias e financeiras públicas ou privadas;
Agente Promotor	<i>Habitação</i> - Programa de Interesse Social: Cooperativas (CPH) e Companhias de habitação (CNS). <i>Saneamento</i> - PLANASA: Companhias Estaduais de Saneamento;

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Os anos seguintes, entre 1970 e 1974, marcaram nova fase, um período de decadência da política habitacional de interesse social financiadas pelo FGTS e de expansão dos recursos do BNH para outros setores. Conseqüentemente, este período vivenciou um aumento dos financiamentos destinados às famílias do chamado mercado médio - classe média e alta – um mercado estreito, que se esgotou em poucos anos. Em termos numéricos, para o período de 1970 até 1974, foi produzido para o mercado médio um total de 376 mil uh, enquanto para o mercado econômico e popular cerca de 277 mil uh (ABECIP, 2003).

A construção de habitações populares foi pouco atrativa devido à menor margem de lucro e ao risco de inadimplência. E, de fato, o nível de inadimplência foi crescendo ao longo dos anos entre os mutuários do mercado popular (Azevedo, 1988). A própria política de “arrocho salarial” praticada pelo governo militar diminuiu progressivamente os salários reais das famílias de baixa renda, comprometendo a capacidade de pagamento dos mutuários das Cohabs (Azevedo; Andrade, 1982).

Parcialmente, podemos entender a queda das unidades financiadas pelo FGTS entre 1970/74, pelo agravamento da crise financeira das Cohabs. Mas também como um reflexo das escolhas políticas realizadas durante o Governo Médici no sentido de privilegiar o crescimento econômico, oferecendo menor respaldo às políticas sociais. Nota-se que este período vivenciou um crescimento acelerado do PIB: 11,3% em 1971, 11,9% em 1972 e 14% em 1973 (MPO, 1995). Portanto, ao invés de enfrentar o problema da inadimplência e criar melhores mecanismos para a população de baixa renda, optou-se por proteger o BNH através do aumento das operações que geram maior retorno (Azevedo, 1988).

A contraposição entre os períodos supracitados nos permite observar que o formato das estruturas institucionais em torno do FGTS, conforme mostrado no *Quadro 1*, não foram capazes de sustentar o contínuo direcionamento dos recursos do fundo para a produção habitacional de interesse social. Considerando a criação do FGTS como marco do alicerce institucional, a predominância de construção de casas para o mercado econômico e popular durou apenas três anos (1967-1969), deixando evidente as fragilidades em torno da criação de uma correlação positiva entre estrutural institucional e políticas sociais.

As dificuldades do SFH e do BNH em alcançar a população mais necessitada ficaram ainda mais evidentes quando, em 1973, lançaram o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP). Este trouxe os mesmos objetivos do PNH, ou seja, de construir habitações populares para a erradicação do *déficit* habitacional. Concomitante, ocorreu uma mudança qualitativa no perfil socioeconômico dos mutuários, quando comparado aos primeiros anos de atuação do BNH. Isso decorreu de as Cohabs ampliarem o nível de renda familiar atendido de 3 s.m. para 5 s.m. Sendo que na prática, de acordo com Azevedo (1988, p. 114) ao menos metade das famílias incluídas na nova faixa de renda receberam na verdade um montante superior a 5 s.m.

Em decorrência das mudanças, a quantidade de moradias financiadas pelo FGTS voltou a crescer e a ter participação predominante no total financiado pelo SFH. Entre 1975/80 o mercado econômico e popular construiu cerca de 1,3 milhões uh e o mercado médio 659 mil uh. Se por um lado os números evidenciam o fortalecimento das aplicações no mercado popular, por outro, não podemos nos esquecer de que isso só foi possível através de uma mudança qualitativa do perfil socioeconômico dos mutuários.

Apesar dos resultados significativos alcançados pelo BNH e pelo SFH, de acordo com a Pnad ocorreu um aumento dos domicílios rústicos na década de 1970. Estima-se que em 1972 cerca de 10,8 milhões de famílias moraram em habitações rústicas, tendo evoluído para 24,5 milhões em 1976 (Azevedo *et al.*, 1982). Apesar dos dados poderem apresentar distorções, trazem uma luz para o fato da política habitacional não ter sido capaz de sanar as necessidades da população, indicando, possivelmente, o aumento das favelas.

Já o setor de saneamento apresentou investimentos crescentes em toda a década de 1970. Inicialmente o PLANASA previu que os recursos do FGTS totalizaram 37,5% do total investido, mas na segunda metade dos anos 80 correspondeu em média a 61% dos recursos totais, indo muito além do previsto (MPO, 1995).

De acordo com os dados do Ipeadata, o acesso ao abastecimento de água considerado adequado passou de 45,7% em 1970 para 66,1% em 1980 nas áreas urbanas. O grande problema concentrava-se na área rural, onde apenas 3,2% dos domicílios tinham serviços adequados em 1970, passando para 6,9% em 1980. Quanto ao serviço de esgoto sanitário, a expansão do acesso foi mais lenta. Os domicílios com serviços adequados de esgoto na área urbana tiveram os melhores resultados, com o atendimento chegando a 58,1% em 1980; já os índices da área rural continuaram sendo preocupantes: 2% dos domicílios tinham acesso a serviços adequados em 1970, crescendo para 7,5% em 1980 (MPO, 1995).

Tabela 1 - FGTS: unidades habitacionais e PLANASA, 1966-1980

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Financiamento habitacional (mil UH)	22	63	92	109	73	59	48	61	36	77	164	210	279	274	367
PLANASA (US\$ mil)	-	-	-	-	-	15	28	66	77	105	129	167	206	227	320

Fonte: ABECIP (2003); MPO (1995).

2.2 Segundo período: 1981-1994

Nesse contexto, as políticas habitacionais e de saneamento foram fortemente impactadas, chegando praticamente a sua paralisação. Assim assinala Maricato (1987) apontando que enquanto a inflação manteve-se baixa (entre 10 e 20%) o BNH conseguiu funcionar razoavelmente bem, contudo quando a inflação superou os 200% em 1983, o

banco acabou entrando em colapso. “A drástica redução do crescimento, a estagnação do produto per capita, a regressão do investimento e a transferência de recursos reais ao exterior” sintetizam as características da década de 1980 de acordo com Carneiro (2002, p.140), que ainda completa “a obrigatoriedade de transferir recursos reais para o exterior para servir a dívida externa criou um constrangimento ao desenvolvimento da economia nacional”.

O colapso do BNH deve ser compreendido considerando vários aspectos. Primeiro pensando no impacto da inflação, temos que os valores das prestações das habitações foram inflados devido à correção monetária e o juro correspondente. Particularmente, o saldo devedor restante ao final do contrato sofreu forte incidência da alta inflação. Outra consequência foi a elevação da inadimplência, que trouxe sérias consequências para o BNH, visto que esse assumia as dívidas para com os agentes financeiros privados, e para o FGTS, que teve no SFH uma das suas principais fontes de remuneração. Isso representou a própria falência do SFH e a ruptura com uma das principais fontes de remuneração do FGTS (CEF, 2014a).

De acordo com Maricato (1987) a crise econômica também colaborou para o aumento da inadimplência e proporcionou uma forte queda nos fundos financeiros. O aumento do desemprego e a maior utilização de mecanismos de rotatividade de mão de obra - como um meio dos empregadores diminuírem o custo do trabalho – estão entre os determinantes da retomada do crescimento da inadimplência.

A política de saneamento também teve suas dificuldades agravadas ao longo dos anos. De princípio já constituiu um problema manter tarifas realistas compatíveis com a capacidade de pagamento da população de baixa renda. Com o recrudescimento da inflação, adotaram-se medidas para baixar esse patamar, como num instrumento de controle da inflação. Todavia, as tarifas de água e esgoto deixaram de se situar em níveis apropriados. Isso quer dizer que as receitas arrecadadas pelas CESBs se tornaram insuficientes para cobrir os custos dos serviços oferecidos. As CESBs e os governos estaduais foram tendo maiores dificuldades em saldar seus compromissos, elevando seu endividamento com a União e reduzindo sua capacidade de investimento (MPO, 1995).

A elevação da inadimplência e o declínio no retorno dos investimentos tanto na perspectiva da política habitacional como de saneamento foram enfraquecendo o SFH e o SFS. Além disso, o desemprego e as demissões em massa impactaram na arrecadação do FGTS, tanto pelo aumento dos saques, como pela diminuição das contribuições (Maricato, 1987).

Sintetizando os aspectos apresentados, podemos afirmar que a crise no BNH e no SFH tiveram como principal causa a crise econômico-financeira que atingiu o Brasil e as decisões equivocadas do governo em seu enfrentamento.

Deu-se durante o governo José Sarney a extinção do BNH por meio do Decreto-Lei nº 2.291 de 1986, provocando uma profunda reestruturação na gestão do FGTS. No novo contexto, o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente ficou responsável pela política habitacional e de saneamento; o Conselho Monetário Nacional (CMN) assumiu a orientação das instituições financeiras, enquanto o Banco Central passou a fiscalizá-las; por fim, a Caixa Econômica Federal (CEF) ficou responsável pela administração do FGTS e a coordenação e execução do Planhap e PLANASA (CEF, 2014c).

De acordo com Valença (2001) no período que transcorreu do fechamento do BNH até o início do Governo Collor, a política de habitação e saneamento praticamente ficou de fora da agenda do governo. A crise econômica e financeira em si levou a uma diminuição relevante no número de contratos desde 1983, tornando mínimo o montante de investimento realizado. Por meio da nova lei foi sancionada a administração da CEF das contas ativas e inativas do FGTS, que foram nela centralizadas e passaram a ter uma correção mensal sob o saldo do trabalhador. Com isso pretenderam solucionar as falhas anteriores, identificadas como a injusta correção monetária trimestral e as dificuldades decorrentes dos recursos ficarem espalhados por dezenas de bancos, implicando em demora nas transações e diferentes sistemas de contabilidade.

Quando o BNH foi extinto, a arrecadação do FGTS era realizada por 76 bancos utilizando cerca de 20 sistemas diferentes de processamento (CEF, 2014c). A pulverização dos recursos dificultava sua chegada ao destino, qual seja, o financiamento da política habitacional e de saneamento. Tanto o governo quanto os trabalhadores acabavam tendo pouco controle sobre os recursos.

Outra mudança importante ocorreu em termos do Conselho Curador do FGTS, o qual até então não havia funcionado efetivamente. Na prática, o BNH administrou os recursos do fundo sozinho, respondendo às orientações do governo. Com a reestruturação, expressa na Lei nº8.036 de 1990, o Conselho passou a ser presidido pelo ministro do Trabalho e a ser composto por mais cinco representantes do governo - um representante do Ministério do Planejamento e Orçamento, um do Ministério da Fazenda, um do Ministério da Indústria, Comércio e do Turismo, um da Caixa Econômica Federal e um

representante do Banco Central), três representantes dos trabalhadores eleitos pelas centrais sindicais; e três representantes dos empregadores eleitos pelas confederações nacionais do comércio, da indústria, das instituições financeiras e do transporte.

Dentre as primeiras decisões aprovadas destacou-se a redução do tempo para os bancos repassarem os depósitos do FGTS para a CEF. Sob a administração do BNH a transação chegou a durar 72 dias, sendo limitada pelo Conselho a 48 horas. Conseqüentemente, foi reduzida drasticamente a remuneração que os bancos privados tiveram ao administrar a transferência dos depósitos dos empregadores para o FGTS propriamente dito.

Nos anos que se seguiram, diversas outras mudanças foram ocorrendo no aparato institucional que regulou o FGTS e as políticas de habitação e saneamento. Primeiramente devemos citar a Constituição Federal de 1988, que tornou o FGTS um direito constitucional dos trabalhadores, unindo-se a outras garantias básicas como o salário-mínimo e a aposentadoria. A Constituição também atribuiu maior competência aos Estados e Municípios na gestão dos programas sociais, como na política habitacional e de saneamento.

Além da descentralização, as instituições responsáveis pelas políticas urbanas passaram por inúmeras mudanças: em 1987 o Ministério de Desenvolvimento Urbano foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MDU); em 1988 foi criado o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) no lugar do MDU; em 1989, o MBES foi extinto e as instituições responsáveis pela política habitacional ficaram subordinadas ao Ministério do Interior, e a Caixa Econômica ao Ministério da Fazenda; no governo Collor foi criado o Ministério da Ação Social (MAS) em 1990; finalmente, foi transformado em Ministério do Bem-Estar Social durante o governo Itamar Franco, onde também passou a funcionar a Secretária Nacional da Habitação (CEF, 2014a). Ademais, em 1992, o PLANASA foi extinto e passou a vigorar o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb) e o Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda (Prosanear) (Quadro 2).

Tomando o período da extinção do BNH até a estabilização monetária em 1994, devemos apontar que a alta inflação, a dissolução das estruturas institucionais anteriores e as diversas mudanças institucionais nesse curto período, impediram a realização de uma política sólida de interesse social tanto na área habitacional como de saneamento. Nas palavras de Cintra o que ocorreu foi a “desarticulação progressiva das diferentes

instâncias da política habitacional no país, com fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponíveis para investimentos” (2007, p.9).

De acordo com Valença (2001) os problemas da desarticulação do sistema se evidenciaram já no Governo Sarney (1985-1990) com o lançamento de um programa habitacional de caráter emergencial, cuja meta era construir 600.000 uh através do sistema mutirão, que na prática teve aproximadamente apenas 20.000 uh concluídas e a maior parte das verbas repassadas corroídas pela inflação.

Quadro 3 - Estrutura Institucional em torno do FGTS (1981-1994)

Legislação	Decreto-Lei nº 2.291 de 1986 e Lei nº 8.036 de 1990;
Agente Administrador	Conselho Curador; Conselho Monetário Nacional: orientar as instituições financeiras; Banco Central: fiscalizar as instituições financeiras;
Agente Gestor	Instituições: Até 1986 – BNH; 1986 - Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; 1987 - Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano; 1988 - Ministério da Habitação e Bem-Estar Social; 1989 - Ministério do Interior; 1990 - Ministério da Ação Social; 1993 - Ministério do Bem-Estar Social e Secretária Nacional da Habitação Competência: elaborar as políticas urbanas;
Agente Operador	Até 1986 – BNH; após 1986 - Caixa Econômica Federal: centralizar e operar os recursos do FGTS
Agente Financeiro	Caixa Econômica Federal e outras instituições financeiras - conceder empréstimo ao mutuário pessoa jurídica e pessoa física;
Agente Promotor	<i>Habitação</i> - programas esparsos e de baixa ou nenhuma efetividade. <i>Saneamento</i> - PLANASA foi extinto em 1992 e substituído pelos Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb) e o Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda (Prosaneat).

Fonte: elaborado pela autora (2024).

No Governo Collor (1990-1992) mesmo com o reconhecimento da precária situação habitacional do país e da necessidade de concessão de subsídios à população de baixa renda, foi realizada uma política habitacional voltada ao mercado. Isso ficou marcado pela criação de estímulos para o setor privado assumir a realização dos projetos de habitação social (Valença; Bonates, 2009). Entre 1990 e 1991, com base nos recursos do FGTS foi aprovada a construção de 600.000 uh para a área social, porém a lógica privada tornou as condições de financiamento incompatíveis com a clientela alvo. Na prática foram financiadas efetivamente 165.617 uh em 1990 e 359.719 em 1991, todavia até o final do Governo Itamar Franco (1993-1994) praticamente um terço das unidades concluídas não foram vendidas (Valença, 2001).

Dada a maneira com que foram efetuadas as liberações de verba e as contratações, o orçamento dos anos seguintes foi comprometido, reduzindo novamente a capacidade da política habitacional (Royer, 2009).

Em 1992, com a recessão econômica, a arrecadação do FGTS voltou a cair. Somado ao seu excesso de comprometimento, não foram mais aprovados projetos habitacionais e de saneamento com recursos do fundo. Apenas os projetos aprovados até dezembro de 1991, tiveram continuidade se refletindo na grande queda no número de habitações financiadas em 1993, que foram apenas 4.256 uh. Itamar Franco acabou direcionando suas ações para suprimir a crise, iniciando uma grande reforma na CEF, as quais tiveram grande importância para a retomada da política habitacional durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, como veremos no próximo item.

TABELA 2 - FGTS: unidades habitacionais e PLANASA, 1981- 1994

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Financiamento habitacional (mil UH)	198	282	32	43	25	44	99	98	32	0	0	44	4	0
PLANASA (US\$ mil)	545	506	429	271	486	354	540	917	539	588	721	304	233	-

Fonte: ABECIP (2003); MPO (1995).

Sem deixar de considerar os impactos da grave crise econômica que o Brasil vivenciou neste segundo período, faz-se necessário apontar como a desarticulação institucional também foi um elemento importante para o colapso das políticas sociais. As diversas instituições que assumiram o papel de agente gestor do FGTS em um curto período representaram severos obstáculos para a realização do planejamento e implementação das políticas habitacionais e de saneamento. Cada nova instituição representava um novo corpo de funcionários no comando, uma possibilidade de alterar os objetivos da gestão passada, tornando impossível promover políticas que envolvem um longo tempo de maturação. Ressaltamos ainda que o problema não se trata da formação de uma nova estrutura institucional, porém, do elevado número de alterações realizadas em um curto período.

2.3 Terceiro período: 1995-2002

Com a extinção do BNH, e o aprofundamento da crise econômica brasileira, a utilização do FGTS como fonte de financiamento para a política habitacional e de saneamento inviabilizou-se pela fragmentação institucional, descontinuidade das

políticas propostas e pelos efeitos perversos da hiperinflação – conforme evidenciado acima. Para analisarmos os resultados alcançados pelo FGTS como fonte de financiamento durante o Governo FHC não podemos deixar de considerar essa herança histórica, ou seja, a precariedade institucional e a situação macroeconômica do país, como limites para a implantação de uma nova política de interesse social (Cubero, 2019).

Sobre a institucionalidade do FGTS, com a Lei nº 8.036/1990, o Conselho Curador foi instituído como instância central na administração do Fundo, ficando responsável por elaborar propostas orçamentárias e diretrizes para aplicação dos recursos do fundo nas políticas públicas. As propostas orçamentárias foram feitas a cada cinco anos, correspondendo a Resolução nº 200/1995 para o período 1996/1999 e a Resolução nº 315/1999 para o período 2000/2002, referentes ao Governo FHC. Com base nas diretrizes do Conselho Curador, o agente gestor do FGTS estabeleceu um plano orçamentário, de contratações e metas físicas, respeitando o caráter anual e plurianual.

O papel de agente gestor do FGTS foi desempenhado por diferentes instituições no período. Em 1995, o Ministério do Bem-Estar Social e a Secretaria Nacional da Habitação deixaram de exercer esse papel, sendo substituídos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento e pela Secretária de Política Urbana, que, por sua vez, foi substituída pela Secretária Especial de Desenvolvimento Urbano em 1999 (Cintra, 2007). Assumiu o papel de formular e coordenar as ações destinadas ao desenvolvimento urbano no plano federal. Mas esteve vinculada apenas aos setores de habitação e saneamento, visto que os investimentos em infraestrutura urbana foram irrisórios. Enquanto isso, a CEF se tornou o agente operador dos recursos do FGTS e o principal agente financeiro do Sistema Financeiro da Habitação (CEF, 2014a). Além disso, o fundo passou a financiar uma gama maior de promotores e políticas públicas (FGTS, 2000).

A Política Nacional da Habitação do Governo Fernando Henrique data de 1996 e veio (repetidamente) com o objetivo de equacionar o déficit habitacional pela universalização do acesso à moradia. O plano foi baseado em uma importante discussão internacional realizada no mesmo ano, a conhecida II Conferência Mundial dos Assentamentos Humanos (HABITAT II), promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Quadro 4 - Estrutura Institucional em torno do FGTS (1995-2002)

Legislação	Lei nº 8.036/1990 e o Decreto nº99.684/1990;
Agente Administrador	Conselho Curador - deve estabelecer as diretrizes para aplicação dos recursos e elaborar propostas orçamentárias;
Agente Gestor	Instituições: 1995 - Ministério do Planejamento e Orçamento; 1999 - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano; Competência: elaborar o plano orçamentário, de contratações e metas físicas anual e plurianual;
Agente Operador	Caixa Econômica Federal - centralizar e operar os recursos do FGTS; definir os procedimentos operacionais e avaliar a viabilidade dos programas habitacionais e de saneamento; conceder crédito; firmar contratos e convênios;
Agente Financeiro	Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outras instituições financeiras - conceder empréstimo ao mutuário pessoa jurídica e pessoa física;
Agente Promotor	<i> Geral - Setor público (estados e municípios), cidadãos individuais e coletivos e empreiteiras privadas. Habitação Popular - Pró-Moradia; Programa Carta de Crédito Individual e Associativa; Programa de Apoio à Produção e Programa de Arrendamento Residencial. Saneamento - Pró-Saneamento e FCP/SAN. Infraestrutura - Pró-Comunidade.</i>

Fonte: elaborado pela autora (2024).

De acordo com Maricato (1998), a proposta trouxe avanços com relação às décadas passadas, como a definição e caracterização do déficit habitacional e o reconhecimento das áreas precárias das cidades como pontos importantes para intervenção pública. Ao elaborar o conceito de déficit habitacional, elaborou-se o conjunto de condições que uma moradia deveria apresentar para ser adequada, sejam elas: habitabilidade e salubridade da edificação, condições de espaço, iluminação, ventilação, acesso a saneamento básico, dentre outras. A provisão adequada de moradias deveria estar ainda amparada em um sistema financeiro estruturado para atender o maior número possível de famílias e em um sistema regulatório para o uso da terra a fim de evitar principalmente que a especulação fundiária prejudicasse as famílias de menor renda (MPO, 1996).

Para cumprir os objetivos, o Governo reestruturou a política habitacional em novos princípios. O primeiro deles foi estimular a formação de parcerias entre setor público e privado. O recebimento de auxílio financeiro público, bem como outros mecanismos, foi elaborado para estimular o setor privado no atendimento das famílias de baixa renda. Outra proposta foi expandir as possibilidades concernentes ao processo construtivo que estavam disponíveis aos mutuários, que passaram a ser: construção, reforma, locação ou aquisição de imóvel novo ou usado. Em terceiro, foi promovido uma

descentralização do processo decisório da política habitacional, com Estados e Municípios ganhando maiores incumbências; por exemplo, ficou sob responsabilidade dos Estados planejar e executar as políticas em regiões metropolitanas, enquanto os Municípios passaram a planejar e controlar o uso e a ocupação do solo urbano. Por último, foram criadas fontes de financiamento (MPO, 1996).

As primeiras políticas habitacionais do Governo FHC financiadas pelo FGTS foram os programas Pró-Moradia e Carta de Crédito Associativa e tiveram início em 1995. O Pró-Moradia teve por objetivo financiar Estados e Municípios no desenvolvimento de ações integradas a outras políticas setoriais, para proporcionar melhoria na qualidade de vida das famílias de mais baixa renda (FGTS, 2000).

O Programa Carta de Crédito Associativa destinou financiamento às pessoas físicas que desejavam adquirir habitações ou lotes urbanos e que estavam organizadas em Companhias de Habitação (Cohabs) ou outras entidades (sindicatos, cooperativas, associações e entidades privadas). No ano seguinte, 1996, iniciou a Carta de Crédito Individual, direcionado para pessoas físicas com renda mensal até R\$ 1.200,00 que desejavam adquirir, construir ou reformar uma unidade habitacional (FGTS, 2000).

Em 1997, foi lançado o Programa de Apoio à Produção de Habitações, cujos recursos financiaram pessoas jurídicas ligadas à produção de empreendimentos habitacionais direcionados a população alvo do FGTS. Finalmente, em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), também direcionado ao financiamento de pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional, todavia com o objetivo de atender famílias com renda máxima de R\$800,00 mensais e residentes dos grandes centros urbanos (FGTS, 2000).

Sobre a política de saneamento básico do Governo FHC, o primeiro marco da gestão foi a Lei nº 8.987 de 1995, conhecida por Lei das Concessões, pois regulamentou o regime de concessões da prestação de serviços públicos para o setor privado. Com isso, a iniciativa privada passou a suprir o déficit existente no setor de saneamento, devido ao contexto de limitação de endividamento do setor público e da restrição de recursos orçamentários. Por sua vez, os recursos do FGTS foram destinados ao programa Pró-Saneamento, com o objetivo de financiar Estados e Municípios na promoção da melhora na qualidade de vida da população por meio do aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e tratamento e disposição final de resíduos sólidos (FGTS, 2000).

Dois anos depois, em 1997, o Conselho Curador do FGTS autorizou a criação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN), disponibilizando os recursos do FGTS também para a iniciativa privada. O programa teve por objetivo, além de financiar concessionárias privadas no aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitários, promover a reciclagem dos ativos do FGTS oriundos de empréstimos anteriores (FGTS, 2000).

Por fim, em setembro de 1999, o Conselho Curador do FGTS aprovou a criação do programa Pró-Comunidade, uma linha de financiamento voltada para infraestrutura urbana; especificamente: conceder financiamento para pessoas físicas com renda familiar até 12 s.m. e com projeto de obras e melhoramentos públicos para sua comunidade.

Dando continuidade, os resultados alcançados pelas políticas públicas financiadas pelo FGTS durante o Governo FHC, em termos de estoque e no período 1996-2000, foram: destaque para o programa Carta de Crédito Individual, com investimento de R\$48,5 bilhões e 1.146.429 uh adquiridas, construídas ou reformadas; em segundo lugar, o programa Carta de Crédito Associativa com R\$14,6 bilhões investidos e 95.452 uh adquiridas e/ou construídas; o Programa de Arrendamento Residencial com R\$5,2 bilhões e 87.489 uh construídas; o Pró-Moradia com R\$ 3,9 bilhões e 153.982 uh beneficiadas; e o Programa Apoio à Produção com R\$ 293 milhões e 4.647 uh construídas (CEF, 2021).

Pelos números apresentados foi possível constatar que os programas com maior destaque foram aqueles destinados a atingir a população de renda mais elevada (caso da Carta de Crédito Individual que atendia famílias que recebiam até 12 s.m.) e que tinham o foco no setor privado. De acordo com Arretche (2002) a maior parte do financiamento foi destinado a aquisição de imóveis usados, assim a autora conclui:

(...) via gestão seletiva das linhas de crédito, ocorreu uma inflexão significativa na política habitacional: de um modelo centrado no financiamento à produção de habitações novas, e assentado em uma rede de prestadoras públicas, para um modelo centrado no financiamento ao mutuário final e, particularmente, destinado à aquisição de imóveis usados (Arretche, 2002, p. 440).

O programa Pró-Moradia voltado para atender as famílias de mais baixa renda (até 3 s.m.) via setor público encontrou seus maiores entraves na gestão da dívida pública municipal. Desse modo os resultados mais baixos alcançados não estiveram relacionados com as condições de financiamento do programa, mas com a falta de capacidade de endividamento de muitas prefeituras, as principais tomadoras de recursos e entidades promotoras (Cintra, 2007). A política de ajuste fiscal realizada a partir do Plano Real,

portanto, repercutiu em uma limitação da política habitacional muito além da capacidade de financiamento do FGTS, que não teve seus orçamentos propostos contratados na totalidade. Já sobre o baixo desempenho do programa Carta de Crédito Associativo também devemos considerar que o contexto macroeconômico prejudicou as Companhias, levando 12 das 44 Cohabs a declarar falência entre 1995 e 2000 (Fix, 2011).

As políticas macroeconômicas ainda restringiram os resultados alcançados pelo investimento em saneamento. O programa Pró-Saneamento durante o Governo FHC financiou um montante de R\$ 12,6 bilhões. Ainda que este valor seja considerável, a trajetória dos investimentos foi muito instável, como pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 3 - FGTS: financiamento por programas, 1995-2002

Política habitacional (mil unidades habitacionais)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pró-Moradia	12	36	16	83	–	4	–	3
Carta de Crédito Ass. COHAB	2	3	6	6	2	2	1	11
Carta de Crédito Ass. Entidades	–	–	7	32	34	43	28	17
Carta de Crédito Individual	–	30	162	167	143	236	215	193
Apoio à Produção	–	–	2	2	1	0	–	–
PAR	–	–	–	–	7	31	20	30
Pró-Comunidade	–	–	–	–	–	0	0	0
Política habitacional e de saneamento (R\$ bilhões*)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pró-Moradia	0	1	1	2	–	0	–	0
Carta de Crédito Associativa	0	0	1	3	3	4	2	2
Carta de Crédito Individual	–	2	14	7	5	8	6	6
Apoio à Produção	–	–	0	0	0	0	–	–
PAR	–	–	–	–	0	2	1	2
Pró-Saneamento	0	4	3	5	–	0	–	1
FCP/ SAN	–	–	–	–	0	0	0	0

Fonte: CEF (2024); elaborado pela autora (2024).

*Preços constantes, IGP-DI média/2017 = 1.

Em 1997, o Conselho Monetário Nacional (CMN) por meio da Resolução nº 2.444 redefiniu as regras para o contingenciamento de crédito ao setor público, de modo que só os orçamentos já aprovados foram realizados nos anos seguintes. Isso levou à suspensão dos investimentos do Pró-Saneamento e do Pró-Moradia em 1999 e 2001, e aos baixos orçamentos no ano 2000 e 2002 – respectivamente R\$ 58 milhões e 659 milhões no Pró-Saneamento e R\$ 209 milhões e R\$ 142 milhões no Pró-Moradia. Em 1999, o programa de saneamento FCP/SAN concedeu apenas R\$ 9,4 milhões em financiamento; em 2002, R\$ 53,5 milhões, expressando uma atuação limitada. O programa Pró-Comunidade, destinado a infraestrutura urbana, também atingiu valores muito modestos: R\$702 mil entre 2000 e 2002.

Em sua totalidade, os programas financiados pelo FGTS geraram uma média de 210 mil empregos por ano durante o Governo FHC. No total foram 1.689.053 empregos, 750 mil só no Pró-Saneamento e 430 mil na Carta de Crédito Associativa. A população beneficiada pelas políticas de saneamento foi aproximadamente 19 milhões, enquanto a política habitacional atingiu 7,6 milhões de brasileiros, evidenciando a relevância do Fundo mesmo em um contexto econômico desfavorável.

Conclui-se, a montagem institucional, expressa nos diversos programas criados, teve papel fundamental para a retomada das políticas públicas de habitação e saneamento; não somente, a estrutura mais complexa envolvendo mecanismo de financiamento para diferentes mutuários (pessoa física, pessoa jurídica e entidades públicas e diferenciação por faixa de renda do mutuário final), com objetivos diversos (construção, reformas, compra de casa prontas novas e antigas, por exemplo) pode atender de melhor forma a demanda de diferentes segmentos da sociedade. Longe de representarem instituições com formato adequado ao enfrentamento do déficit habitacional do país, os programas mostram a importância do aprimoramento dos mecanismos institucionais, pois mesmo sem conseguir alcançar as famílias de mais baixa renda, estes foram capazes de gerar resultados positivos para a sociedade geral e para a economia.

2.4 Quarto período: 2003-2018

Sob os governos do Partido dos Trabalhadores (1 de janeiro de 2003 até 31 de agosto de 2016), os financiamentos concedidos com recursos do FGTS passaram por grande expansão. No Governo Fernando Henrique o ano de maior desempenho foi 1997, quando destinou R\$17,9 bilhões em financiamento; em contrapartida, este valor atingiu o recorde histórico de R\$ 68 bilhões em 2014 no Governo Dilma.

Para explicar esse resultado devemos considerar as diretrizes assumidas pelos governos do Partido dos Trabalhadores, o contexto econômico nacional e internacional favorável e os aperfeiçoamentos na institucionalidade do FGTS. Sendo assim, constituem-se elementos fundamentais o resgate do papel ativo desempenhado pelo Estado e suas instituições, que em termos do FGTS, significou o uso de incentivos financeiros e fiscais, maior atuação dos bancos públicos na oferta de crédito e expansão dos investimentos sociais. Ao lado da expansão do crédito, contribuíram para maior capacidade de endividamento das famílias a política macroeconômica de baixa taxa de

juros, as melhoras no mercado de trabalho e o aumento da renda das famílias (Cubero, 2019).

A partir de 2015, o cenário alterou. A queda no financiamento via FGTS deve ser compreendida no contexto da forte desaceleração do investimento, explicada por diferentes fatores internos: econômicos (falhas na condução das políticas econômicas e uma forte política de austeridade), políticos (a incerteza eleitoral de 2014) e jurídicos (o avanço da operação Lava Jato); e fatores externos (como a queda no preço das *commodities* em 2014).

Com o impeachment da presidenta Dilma e a posse de Temer no segundo semestre de 2016, foram alteradas as diretrizes básicas do governo petista, minimizando o papel atribuído ao Estado como indutor do crescimento e construindo uma economia voltada para o mercado. No que se refere ao FGTS, tem início a descapitalização do fundo com a liberação de novas modalidades de saque a fim de impulsionar a atividade econômica no curto prazo (Cubero, 2019a).

Acerca da institucionalidade do FGTS, os Governos Petistas optaram por dar continuidade às principais estruturas criadas no Governo Fernando Henrique, centrando-se no aperfeiçoamento do aparato institucional. Certamente, o exemplo mais relevante diz respeito à política de subsídios. Até então o grande impeditivo para famílias de menor renda terem acesso ao crédito habitacional constituía sua própria falta de capacidade creditícia, ou seja, a incapacidade de tomar crédito junto aos bancos. Apesar de parecer óbvio, esse gargalo não foi enfrentado pelos governos anteriores. A volumosa política de subsídios, que uniu recursos do FGTS aos do Orçamento Geral da União (OGU), foi a alternativa proposta pelo governo (Cubero, 2019).

Como já apresentado anteriormente, na hierarquia decisória da institucionalidade do FGTS, primeiramente temos a legislação que traça os contornos básicos das ações do fundo e é composta por diversas leis - em especial a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 -, decretos e resoluções do Conselho Curador (CCFGTS). Em segundo, o CCFGTS atua na função de Agente Administrador, cabendo-lhe estabelecer diretrizes gerais para aplicação dos recursos e elaborar propostas orçamentárias. Seguindo a hierarquia, o Ministério das Cidades atuou como Agente Gestor, a CEF como Agente Operador e principal Agente Financeiro e, por último, os Agentes Promotores, principais responsáveis pela execução das obras.

Neste período, o Gestor das Aplicações do FGTS foi o Ministério das Cidades, instituição criada em 2003, que teve um papel fundamental para reintroduzir o poder público no debate da política urbana e destino das cidades. Entre suas funções, coube ao ministério estabelecer (i) as normas que orientavam as aplicações dos recursos na implementação das políticas públicas, (ii) as metas a serem alcançadas por cada programa e (iii) os parâmetros de avaliação dos projetos a serem financiados; também foi sua atribuição acompanhar a execução das políticas de habitação, saneamento e infraestrutura, elaborando relatórios que permitissem ao Conselho Curador avaliar o desempenho dos programas.

A Caixa Econômica Federal (CEF), ao exercer a função de Agente Operador do FGTS, tem por responsabilidade definir os procedimentos operacionais para execução dos programas; por exemplo, deve controlar a execução orçamentária do FGTS, analisando e contratando as operações de crédito. Também é tarefa do banco habilitar e acompanhar a atuação dos Agentes Financeiros, sendo que por intermédio dos Agentes Financeiros acompanha a atuação dos Agentes Promotores, identificando eventuais irregularidades.

Os Agentes Financeiros são instituições financeiras ou não financeiras, públicas ou privadas, tal como a própria CEF, responsáveis pela correta aplicação e retorno dos empréstimos concedidos com recursos do FGTS. Junto com o Agente Operador, o Agente Financeiro assina um contrato de empréstimo, pelo qual adquire recursos do FGTS, responsabilizando-se pelo retorno dos mesmos. Por outro lado, em conjunto com os Agentes Promotores, o Agente Financeiro firma contratos de financiamento, por intermédio dos quais fornece crédito para realização dos programas. Ainda é função dos Agentes Financeiros habilitar os Agentes Promotores, avaliar o desempenho dos mesmos na execução das obras/serviços e elaborar relatórios ao Agente Operador sobre as contratações efetuadas e a execução das obras.

Finalmente, os Agentes Promotores são entidades públicas ou privadas, com fins lucrativos ou não, que efetivam as ações que executam os empreendimentos e as respectivas metas físicas e sociais, que constituem os objetivos das políticas públicas financiadas pelos recursos do FGTS. Este grupo pode ser dividido de acordo com sua atuação: i) Agentes Promotores Gerenciadores são aqueles contratados pelo mutuário das operações do FGTS (pessoas físicas ou jurídicas ou entidades vinculadas ao setor público) para exercerem as atividades atribuídas ao Mutuário e ii) Agentes Promotores

Empreendedores são aqueles que, enquanto Mutuários, tomam emprestado os recursos do FGTS, respondendo integralmente pela viabilização do empreendimento, desde seu planejamento até a sua conclusão e o retorno dos recursos.

Apresentada a estrutura básica do FGTS, a seguir estão resumidas as principais alterações e inovações aprovadas durante os anos de 2003 até 2018 (FGTS, 2001, 2004, 2006, 2008, 2009, 2011): i) criação do Ministério das Cidades dia 1 de janeiro de 2003, instituído como Agente Gestor do FGTS; ii) alteração aprovada pelo CCFGTS na operacionalização dos descontos financeiros proporcionados pelo fundo, que passaram a agir aumentando a capacidade de pagamento do mutuário – pagamento de uma parcela do valor do imóvel - e cobrindo a remuneração dos Agentes Financeiros – diferencial de juros e taxa de administração; este último ponto foi essencial para a redução da taxa de juros total paga pelos empréstimos (Resolução CCFGTS nº 460, 14 de dezembro de 2004); iii) redução geral do patamar da taxa de juros para os contratos de financiamento e empréstimos com recursos do FGTS (Resolução CCFGTS nº 529, 3 de maio de 2007); iv) alteração nos A Política Nacional da Habitação do Governo Fernando Henrique data de 1996 e veio (repetidamente) com o objetivo de equacionar o déficit habitacional pela universalização do acesso à moradia. O plano foi baseado em uma importante discussão internacional realizada no mesmo ano, a conhecida II Conferência Mundial dos Assentamentos Humanos (HABITAT II), promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU). critérios de financiamento, passando a considerar as regiões geográficas de abrangência e número de habitantes dos municípios para determinar o valor de venda ou investimento do imóvel para os programas de Habitação Popular (Instruções Normativas nº. 11, 12 e 13, de 10 de março de 2008). Ademais foram criados os programas: i) Pró-Transporte: destinado a financiar o setor público e a iniciativa privada em obras de infraestrutura do transporte coletivo urbano (Resolução nº409/ 2002); ii) Saneamento para todos: destinado a financiar o setor público e a iniciativa privada em empreendimentos que visem o aumento dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos (Resolução nº476/2005); iii) Pró-Cotista: destinado a financiar a aquisição ou construção de moradias aos trabalhadores com conta vinculada do FGTS, independentemente do nível de renda (Resolução nº 542/ 2007); iv) Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS): destinado a financiar investimentos nos setores da infraestrutura nacional de energia, rodovia, ferrovia, hidrovia, porto e saneamento (Lei nº 11.491 /2007); e v) Minha Casa,

Minha Vida (MCMV): incorporou os programas do FGTS da área de Habitação Popular - Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativa e Apoio à Produção –, promovendo a ampliação dos subsídios concedidos a pessoas físicas, com a utilização conjunta dos recursos do FGTS e do OGU (Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009).

Quadro 5 – Estrutura Institucional do FGTS (2003-2018)

Legislação	Lei nº 8.036/1990;
Agente Administrador	Conselho Curador;
Agente Gestor	Ministério das Cidades;
Agente Operador	Caixa Econômica Federal;
Agente Financeiro	Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outras instituições financeiras
Agente Promotor	Entidades públicas ou privadas, com fins lucrativos ou não, divididas em: i) Agentes Promotores Gerenciadores, indivíduos contratados pelo mutuário (pessoas físicas ou jurídicas ou entidades vinculadas ao setor público) para executarem os empreendimentos; e ii) Agentes Promotores Empreendedores: indivíduos que, enquanto Mutuários, respondem integralmente pela viabilização do empreendimento;

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Segue um quadro síntese com os principais programas financiados pelo FGTS e suas características centrais até 2018 de acordo com os Manuais de Fomento (CEF 2018a, 2018b, 2018c, 2018d), ver Quadro 6.

Entre os anos de 2003 e 2018, o programa que mais se destacou foi a Carta de Crédito Individual, beneficiado pelas melhorias nas condições de crédito para a área da Habitação Popular, direcionado às classes de renda média/baixa dos brasileiros²⁷. As melhorias promoveram queda da taxa de juros de 8,16% a.a. para até 5% a.a. (especialmente pela mudança na política de subsídios) e aumento do total financiado de 60% para 80% do valor do imóvel (Cubero, 2019). Do total financiado para habitação (R\$657 bilhões), o Carta de Crédito Individual realizou R\$283 bilhões e das 6,5 milhões u.h. construídas ou adquiridas, o programa foi responsável por 4 milhões.

A melhora nas condições de crédito atingiu também as pessoas jurídicas²⁸ e a esfera pública. Para a política habitacional, os empresários foram beneficiados pela queda da taxa de juros máxima de 12% a.a. para 9% a.a., pela expansão da cobertura do financiamento para 95% do total investido e pelo aumento do prazo de carência para 3 anos. Os benefícios da taxa de juros e do total financiado foram os mesmos para a área

²⁷ Especificamente são famílias com renda até R\$ 7 mil mensais e o valor dos imóveis varia entre R\$ 74 mil até R\$ 240 mil a depender da região do país e do número de habitantes do município (Cubero, 2019).

²⁸ O Apoio à Produção, principal programa para pessoas jurídicas, atende famílias com renda até R\$ 9 mil mensais e o valor dos imóveis varia entre R\$ 74 mil e R\$ 300 mil (Cubero, 2019).

de saneamento e infraestrutura, que ainda contaram com o aumento do prazo de amortização para até 30 anos (Cubero, 2019).

Quadro 6 - Características das políticas financiadas pelo FGTS até 2018

Política Habitacional						
	Público-alvo	Renda familiar mensal	Valor de investimento	% do valor do imóvel financiada	Taxa de juros	Prazo de amortização
Carta de Crédito (Individual e Associativa)	Pessoas físicas	Até R\$ 7.000	De R\$ 74 mil até R\$ 240 mil	80%, podendo chegar a 90%	Entre 5% a.a. até 8,16% a.a.	30 anos
Apoio à Produção	Pessoas jurídicas	Até R\$ 9.000	De R\$ 74 mil até R\$ 300 mil	Até 95%	Entre 8% a.a. até 9% a.a.	8 anos
Pró-Moradia	Setor público	Até R\$ 1.800	-	-	7% a.a.	20 anos
Pró-Cotista	Trabalhadores com conta vinculada no FGTS	Independente da renda familiar	R\$ 500 mil, podendo chegar a R\$ 1,5 milhões	Até 80%	8,66% a.a.	30 anos
Política de Subsídio - Minha Casa Minha Vida						
Habitação de Interesse Social Habitação Popular	Público-alvo	Renda familiar mensal	Desconto no valor do imóvel		Cobertura da remuneração do Agente Financeiro	
	Pessoas físicas	Até R\$ 2.600	Entre R\$1.295 e R\$47.500		Totalmente pago pelo FGTS (2,16%a.a.)	
	Pessoas físicas	Até R\$ 4.000	Entre R\$1.170 e R\$29.000		Cobertura parcial do FGTS (até 1,66% a.a.) até totalmente cobrado do mutuário	
Política de Saneamento e Infraestrutura						
	Público-alvo	Valor de financiamento		Taxa de juros	Contrapartida	Prazo de amortização
Saneamento para todos	Financiar o setor público e privado (concessionárias de saneamento ou Sociedade de Propósito Específico).	Limitado ao valor orçado e a capacidade de pagamento do proponente;		Entre 7% a.a. até 8% a.a.	Até 5% do valor total	20 anos
Pró-Transporte	Financiar setor público e privado (empresas concessionárias ou com permissão do transporte público, empresas privadas de mobilidade urbana pública).	Limitado ao valor orçado e a capacidade de pagamento do proponente;		Entre 7,5% a.a. até 8% a.a.	Mínimo de 5%	2 anos

Fonte: CEF (2018a, 2018b, 2018c, 2018d); elaborado pela autora (2024).

O programa *Apoio à Produção*, destinado ao financiamento das pessoas jurídicas, financiou R\$ 269 bilhões e 1,8 milhões u.h. entre 2003-2015, sendo o segundo principal programa habitacional.

Não podemos deixar de enfatizar o Pró-Cotista, responsável pela manutenção do patamar elevado dos recursos investidos em 2015, 2016 e 2017. Todavia, com contratos predominantemente diferentes da política de habitação popular. Entre 2011-2017, financiou R\$22,3 milhões e 125 mil uh. Salta aos olhos que só entre 2015-2017 as operações totalizaram R\$ 20,8 bilhões. Este valor representou um ponto de inflexão na política habitacional financiada pelo FGTS, pois naquele momento, o Pró-Cotista já

financiava imóveis de valores superiores a R\$ 900 mil. Consequentemente, no que concerne a esse programa, a manutenção do patamar elevado das contratações de crédito não resultou dos compromissos sociais do Fundo, mas do direcionamento do crédito para setores da sociedade que até então obtinham seu financiamento no mercado.

Devemos destacar a grande importância da criação do MCMV, cujo mérito foi permitir atuação conjunta do FGTS e do OGU para concessão de subsídios, expandindo a cobertura do diferencial de juros e de parte do valor do imóvel. O programa apesar de estar presente apenas nos dois últimos anos do governo Lula teve atuação importantíssima, concedendo R\$8 bilhões em subsídios, o que impulsionou os programas Carta de Crédito Individual e Apoio à Produção. Este último, em 2008, - ano anterior à inauguração do MCMV - havia financiado R\$835 milhões; já em 2010, financiou R\$17 bilhões (Cubero, 2019).

Tabela 4 - FGTS: financiamento por programas, 2003-2018

Política habitacional (unidades habitacionais)																
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Carta de Crédito Ind.	172	191	269	305	216	189	233	267	258	232	263	289	332	354	224	208
Carta de Crédito Ass.	30	34	34	8	65	28	25	4	0	4	4	3	2	1	1	0
Apoio à Produção	-	0	1	1	9	9	42	147	191	227	199	157	172	167	205	273
Pró-Moradia	-	14	4	1	8	21	14	17	1	4	-	-	-	-	-	-
PAR	44	33	34	40	20	13	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pró-Cotista	-	-	-	-	-	4	3	4	2	1	5	39	38	37	23	
Política habitacional, de saneamento e infraestrutura (R\$ bilhões*)																
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Carta de Crédito Ind.	5	5	8	9	8	11	17	22	23	22	26	30	27	23	23	23
Carta de Crédito Ass.	1	1	1	1	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pró-Moradia	-	0	0	0	1	2	2	3	0	-	-	-	-	-	-	-
Apoio à Produção	-	0	35	0	0	1	5	17	21	25	24	22	26	29	29	36
PAR	-	1	1	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pró-Cotista	-	-	-	-	-	-	1	1	0	0	0	1	7	0	0	0
Saneamento - público	3	4	0	1	4	5	2	1	1	1	5	4	2	0	4	2
Saneamento - privado	0	0	-	-	-	0	-	-	1	0	1	4	1	0	0	0
Pró-Transporte	-	-	-	0	0	-	-	6	2	1	4	7	1	0	0	0

Fonte: CEF (2024); elaborado pela autora (2024).

*Preços constantes, IGP-DI média/2017 = 1.

Entre 2009 e 2018, o MCMV concedeu em subsídios R\$ 48,5 bilhões e R\$ 76,1 bilhões por meio do OGU e do FGTS, um marco na história brasileira, que evidencia o papel de destaque que o orçamento da União assumiu na condução da política habitacional do país (MDR, 2020). No setor de saneamento, o FGTS efetivou um volume maior de contratos com o setor público, financiando R\$31,9 bilhões; em contrapartida, o setor privado contratou R\$7,5 bilhões. Com os investimentos em saneamento, estima-se que 138 milhões de pessoas foram beneficiadas com acesso à água potável e tratamento

de esgoto. Por meio do programa Pró-Transporte ocorreu um investimento de R\$ 22,4 bilhões no setor de transporte coletivo, beneficiando 135 milhões de brasileiros (Cubero, 2019). Finalmente, o FI-FGTS inovou ao permitir que os recursos do Patrimônio Líquido do fundo fossem investidos em projetos de infraestrutura, que passaram, então, a compor a carteira de ativos do FGTS. Em 2010, já eram 29 ativos investidos, rendendo anualmente a TR – Taxa Referencial + 5,78% a.a., que correspondiam ao desembolso de aproximadamente R\$20 bilhões. Em dez/2017 os resultados do FI-FGTS fecharam em R\$ 33 bilhões (FI-FGTS, 2011, 2018).

Pelo exposto podemos concluir que o aprimoramento institucional no sentido da adequação dos programas ao padrão de vidas das pessoas que se busca atingir foi fundamental para alcançar as famílias de baixa renda do Brasil, constituindo assim verdadeiramente uma política de interesse social. Em outras palavras, a adequação das parcelas mensais a real capacidade de pagamento dos mutuários finais, tornou possível a aquisição da casa própria por uma população historicamente marginalizada. Em especial, o alicerce do MCMV em torno de subsídios proporcionados pelo FGTS e pelo OGU mostram a importância do aprimoramento contínuo das instituições, especialmente as destinadas à realização de políticas de interesse social, que precisam superar inúmeros gargalos para obter algum sucesso.

2.5 Quinto período: 2019-2023

No ano de 2019, teve início o Governo Bolsonaro (1 de janeiro de 2019 até 31 de dezembro de 2022), que marcou importantes mudanças na condução da política habitacional e de saneamento. O período coincidiu com a crise sanitária e econômica mundial deflagrada pela pandemia da COVID-19, que teve início no final de 2019, na China. Como resultado das mudanças nas diretrizes governamentais e do contexto de crise, os financiamentos concedidos com recursos do FGTS passaram por uma forte contração, caindo de R\$ 47 bilhões em 2019 para R\$ 32 bilhões em 2021. Os resultados retomaram os elevados patamares do período anterior em 2023, primeiro ano do terceiro Governo Lula, quando o FGTS financiou cerca de R\$ 59 bilhões.

Para compreender a contração dos resultados, deve-se considerar que o governo Bolsonaro deu continuidade às mudanças iniciadas no governo Temer, aprofundando a implementação de políticas ortodoxas. A estratégia econômica foi fortemente marcada

pelo corte de gastos fiscais e pela redução da intervenção do Estado na economia. Essa abordagem teve como objetivo principal o controle do déficit público, alinhada com uma visão liberal que promoveu o fortalecimento do setor privado como motor do crescimento econômico.

Uma das medidas mais emblemáticas desse esforço de austeridade foi a extinção de ministérios, como o Ministério das Cidades, cujas funções foram absorvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Essa mudança teve um forte impacto no FGTS, pois alterou a hierarquia decisória, com a função de Agente Gestor sendo transferida para este ministério. A alteração tirou a política habitacional e de infraestrutura da posição central que anteriormente ocupava na agenda governamental, pois minimizou as estruturas existentes responsáveis por liderar tais esforços.

A política de austeridade também teve como contrapartida a limitação da capacidade do governo em implementar políticas de estímulo à demanda e programas sociais, que ficaram em segundo plano. As restrições orçamentárias da União tiveram um impacto forte e negativo na política habitacional, resultando na redução dos subsídios concedidos. Com a instituição do programa Casa Verde e Amarela, que substituiu o MCMV, a Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, retirou a obrigatoriedade da concessão de subsídios (FGTS, 2021). Desse modo, os subsídios do OGU realizados durante o governo Bolsonaro foram predominantemente relacionados a contratos firmados anteriormente por meio do MCMV.

O contexto da crise da COVID-19 também teve um impacto negativo no desempenho das políticas habitacionais, de saneamento e de infraestrutura urbana. De acordo com o Relatório de Gestão do FGTS (2022), a crise econômica afetou tanto a oferta quanto a demanda por moradias. Por um lado, o aumento dos custos dos materiais de construção elevou os preços dos imóveis. Por outro lado, a incerteza econômica e o aumento do desemprego desestimularam e, em alguns casos, inviabilizaram a busca por financiamento para a compra de casas, especialmente entre as famílias de baixa renda. Os financiamentos destinados a projetos de saneamento e infraestrutura também foram impactados, pois tanto empresas privadas quanto entes públicos enfrentaram dificuldades na contratação de novos empréstimos devido à recessão econômica e à maior demanda por investimentos em saúde pública.

Decorre que os programas que sofreram maior contração foram o Carta de Crédito Individual e o Pró-Moradia, que atendem, em especial, as faixas de renda mais baixa da

política habitacional. O pior ano de desempenho foi 2021, quando ambos financiaram R\$9,6 bilhões e R\$50 milhões, respectivamente. Esses volumes representam aproximadamente metade do que foi realizado em 2019. Durante esse período, o programa que manteve melhor desempenho foi o Apoio à Produção, financiando cerca de R\$20,8 bilhões em 2021.

Cabe notar que, em 2023, os valores financiados passaram por um forte crescimento, inclusive com o Pró-Moradia alcançando um financiamento de R\$234 milhões, uma recuperação significativa em relação aos anos anteriores. O volume de financiamento cresceu também para os demais programas, como pode ser visto na Tabela 5. O contexto econômico favorável e o cenário político que reestabeleceu o Ministério das Cidades, recolocando a política habitacional na estratégia governamental, são explicações para a melhora dos resultados.

Tabela 5 - FGTS: financiamento por programas, 2019-2023

Política habitacional (mil unidades habitacionais)					
	2019	2020	2021	2022	2023
Carta de Crédito Ind.	199	177	143	157	234
Carta de Crédito Ass.	0	0	-	-	0
Apoio à Produção	261	235	212	215	220
Pró-Moradia	-	0	1	-	2
Pró-Cotista	3	1	0	13	39
Política habitacional, de saneamento e infraestrutura (R\$ bilhões*)					
	2019	2020	2021	2022	2023
Carta de Crédito Ind.	19	15	10	10	19
Carta de Crédito Ass.	0	0	-	-	0
Pró-Moradia	0	0	0	-	0
Apoio à Produção	26	25	21	23	32
Pró-Cotista	1	0	0	2	6
Saneamento - público	1	1	0	0	1
Saneamento - privado	1	0	1	1	1
Pró-Transporte	0	0	0	0	0
FGTS-Saúde	1	1	0	1	-

Fonte: CEF (2024); elaborado pela autora (2024).

*Preços constantes, IGP-DI 2017 = 1.

Por fim, é importante realizar uma análise comparativa dos períodos quatro e cinco aqui analisados, no que se refere à concessão de subsídios e descontos financeiros. Entre 2009 e 2018, o OGU e o FGTS concederam, em média, R\$4,8 bilhões e R\$7,6 bilhões ao ano, respectivamente. Em contraste, em 2019, esses subsídios caíram para R\$278 milhões e R\$843 milhões, evidenciando o impacto da mudança na estratégia governamental para a política habitacional. Nota-se que, em 2019, a economia brasileira ainda não havia sofrido os impactos da crise da COVID-19, e o PMCMV ainda não havia

sido substituído pelo Casa Verde e Amarela. Assim, a principal explicação para a redução da política habitacional de interesse social deve-se à política de encolhimento do Estado e austeridade fiscal. A queda nos recursos culminou no menor número de habitações financiadas desde o início do programa MCMV.

Tabela 6 - FGTS e o PMCMV: unidades habitacionais e subsídios concedidos, 2009-2018

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Subsídios (R\$ bilhões*)	OGU	2	6	5	11	12	4	2	2	2	2	0
	FGTS	4	9	8	11	12	7	6	5	8	6	1
Nº de UH (em mil)		308	777	512	832	943	593	407	389	494	527	241

Fonte: MDR (2020); elaborado pela autora (2024).

*Preços constantes, IGP-DI 2017 = 1.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo procuramos discutir o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço destacando a importância de sua atuação histórica como fonte de financiamento das políticas de habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura urbana. O fundo, criado em 1966 pela Lei nº 5.107, é formado pelas contribuições compulsórias dos empregadores nas contas individuais de seus trabalhadores no valor de 8% das remunerações que lhe são pagas. Em sua criação, lhe foi atribuído o objetivo de não apenas atuar como fundo de fomento das políticas públicas, mas também de servir como seguridade social dos trabalhadores ao constituir um pecúlio relativo ao seu tempo de serviço.

Até 1986, a gestão do FGTS foi realizada pelo Banco Nacional da Habitação, período em que foram realizados os programas habitacionais Carteira de Natureza Social e Carteira de Programas Habitacionais, além do programa de saneamento baseado no PLANASA. Com a crise no Sistema Financeiro da Habitação e a extinção do BNH, a gestão do FGTS foi assumida pela CEF. As novas bases dos programas financiados pelo Fundo de Garantia se formaram entre 1995 e 2002, sejam eles: Carta de Crédito Individual e Associativa, Apoio à Produção, Pró-Moradia, Programa de Arrendamento Residencial, Pró-Saneamento e FCP/SAN. No período seguinte analisado, 2003-2018, deu-se continuidade a essas políticas, buscando pelo aprimoramento das mesmas, como na expansão das políticas de subsídios. Foram inovações o programa *Pró-Cotista*, *Saneamento para Todos*, *Pró-Transporte e Minha Casa Minha Vida*. Todavia, no quinto período, 2019-2023, o estudo constatou os impactos negativos das alterações na condução

da política habitacional em decorrência da política de austeridade fiscal e de Estado mínimo, somados ao contexto de crise econômica. Como resultado observou-se o encolhimento do financiamento das habitações de interesse social, que haviam recebido grandes volumes de subsídios no período anterior.

Concluimos que estruturas institucionais sólidas colaboram para o melhor desempenho do FGTS enquanto fonte de financiamento. Os períodos de menor desempenho dos programas são aqueles que coincidem, dentre outros eventos, com a maior instabilidade e menor especificidade institucional. Como exemplo temos os anos de 1986 até 2002, onde o Fundo teve oito diferentes instituições gestoras, exatamente as responsáveis por elaborar as políticas de habitação, saneamento e infraestrutura. Dito isso, enfatizamos novamente a importância da criação do Ministério das Cidades em 2003 e os efeitos negativos envolvendo sua dissolução em 2019.

Por último, ressaltamos a importância da continuidade institucional e seus aprimoramentos entre o terceiro e quarto período apresentados. Os problemas enfrentados pelos programas de habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura urbana necessitam de um longo prazo de maturação para colherem resultados, justificando a importância do aprimoramento institucional contínuo, utilizando-se as principais estruturas já conquistadas.

Mostrou-se fundamental também o direcionamento da institucionalidade do fundo para ampliar o acesso às famílias de mais baixa renda. Com o MCMV, o FGTS e o OGU concederam subsídios em um volume nunca realizado na história do país. Por outro lado, foi mostrado como nos últimos anos mudanças institucionais foram realizadas, especialmente com o programa Pró-Cotista, ampliando a utilização dos recursos do fundo por famílias de alta renda. Com esta comparação concluimos a importância, não só da estabilidade e aprimoramento institucional, como também do direcionamento dado.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA (ABECIP). *História e Perspectiva do Crédito Imobiliário: ABECIP 36 anos*. 1. ed. São Paulo: ABECIP, 2003. ISBN 9788561502012.

AMARAL FILHO, A. A importância do FGTS como instrumento para financiar políticas públicas de saneamento básico. *Revista Debates em Administração Pública*, Brasília, v. 2, n. 9, 2021.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, jan. 2002.

AZEVEDO, S. de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez. 1988.

AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. de. *Habitação e poder: da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. ISBN 9788579820557.

BONDUKI, N. G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no Governo Lula. In: DICKMANN, Ivo; DICKMANN, Ivanio. *A questão da habitação popular*. 1. ed. Curitiba: Base Editorial, 2015.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Portal da Legislação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto Nº 59.820, de 20 de dezembro de 1966**. Aprova o Regulamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Brasília, DF: Portal da Legislação, dez.1966a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D59820.htm. Acesso em: 21 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966**. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília, DF: Portal da Legislação, set. 1966b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5107.htm. Acesso em: 18 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). *Diagnóstico do Setor Saneamento: estudo econômico e financeiro*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretária de Política Urbana/ IPEA, 1995. (Série Modernização do Setor Saneamento, 4).

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretária de Política Urbana, 1996.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). *Relatório de execução do PMCMV*. Dados obtidos por meio do Sistema de Informação ao Cidadão. Mar. 2020. Protocolo: 59017000249202031.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. 1. ed. Campinas, SP: Editora Unesp/IE, 2002. ISBN 8571394040.

CARVALHO, C. E.; PINHEIRO, M. M. S. *FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção*. Brasília: Ipea, set. 1999. (Texto para discussão, n.671).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Fazendo justiça: a história do FGTS*. Brasília, DF: CEF, dez.2014a. (FGTS 40 anos, n.1).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Socializando benefícios: o alcance social em todo o país*. Brasília, DF: CEF, dez.2014b. (FGTS 40 anos, n.4).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Garantindo conquistas: o papel da Caixa Econômica Federal*. Brasília, DF: CEF, dez.2014c. (FGTS 40 anos, n.2).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Biografia do FGTS*. Brasília, DF: CEF, nov.2016. (FGTS 50 anos, n.1)

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Habitação Popular: manual de Fomento Pessoa Física*. Brasília, DF: SUFUG/GEAVO, 2018a. Versão 1.27.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Habitação Popular: manual de Fomento Pessoa Jurídica*. Brasília, DF: SUFUG/GEAVO, 2018b. Versão 1.22.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Programa Saneamento para todos: manual de Fomento*. Brasília, DF: SUFUG/GEAVO, 2018c. Versão 1.35.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Programa Pró-Transporte: manual de Fomento Setor Público e Privado*. Brasília, DF: SUFUG/GEAVO, 2018d. Versão 3.16.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *FGTS Aplicação de recursos: contratação*. Brasília, DF: FGTS, 2021. Disponível em: <https://www.fgts.gov.br/Pages/numeros-fgts/aplicacao-recursos-contratacao.aspx>. Acesso em: 20 abr. 2024.

CINTRA, M. A. M. *Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)*. Campinas: IE/Unicamp, 2007. (O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento, n.2)

CUBERO, M. C. *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço: o financiamento da política habitacional, de saneamento e infraestrutura urbana*. 2019. 206 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

CUBERO, M. C. FGTS e as ameaças do governo Bolsonaro. *Brasil Debate*, jul.2019a. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/fgts-e-as-ameacas-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 10 maio 2022.

CUBERO, M. C.; MENDONÇA, A. R. R. de. *O FGTS e o financiamento habitacional e de infraestrutura urbana: avanços e recuos (2003-2018)*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2020. (Texto para discussão, n. 376).

CUNHA, A. dos S. *Saneamento Básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos*. Brasília, DF: Ipea, 2019. (Texto para discussão, n.2486).

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 1999. Brasília, DF: FGTS, 2000. Disponível em: <https://www.fgts.gov.br/Pages/numeros-fgts/relatorio-gestao.aspx>. Acesso em: 13 ago. 2024.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2000. Brasília, DF: FGTS, 2001.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2003. Brasília, DF: FGTS, 2004.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2005. Brasília, DF: FGTS, 2006.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2007. Brasília, DF: FGTS, 2008.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2008. Brasília, DF: FGTS, 2009.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2010. Brasília, DF: FGTS, 2011.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2020. Brasília, DF: FGTS, 2021.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2021. Brasília, DF: FGTS, 2022.

FUNDO DE INVESTIMENTO DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FI-FGTS). *Prestação de contas ordinárias anual: relatório de gestão do exercício de 2010*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, maio 2011.

FUNDO DE INVESTIMENTO DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FI-FGTS). *Demonstração Financeira FI-FGTS 2017*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, jul. 2018.

FIX, M. A. B. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. 288 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

- INDJAIAN, A. *O sistema financeiro da habitação*. Campinas. 1978. 113 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1978.
- MARICATO, E. *Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.
- MARICATO, E. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. *Revista Praga*, São Paulo, v. 1, n. 6, p. 67-78, jul. 1998.
- MARICATO, E. *A nova política nacional de habitação*. São Paulo: LabHab/FAU-USP, jan. 2018. Disponível em: <https://www.labhab.fau.usp.br/publicacoes/a-nova-politica-nacional-de-habitacao/>. Acesso em: 13 ago. 2024.
- MENDONÇA, Ana Rosa R. de. *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço: avaliação da estrutura institucional e gestão de recursos*. Campinas, SP: Instituto de Economia, Unicamp, 2007. (Relatório final de atividade).
- MENDONÇA, A. R. R. de; SIBIN, B. H.; CUBERO, M. C.; DEOS, S. S. de. Crédito habitacional: o ciclo recente teria sido possível sem o sistema público de financiamento? In: PRATES, D. M.; TERRA, F. H. B. (org.). *O Brasil pós-recessão: das origens da crise às perspectivas e desafios futuros*. São Paulo: Associação Keynesiana Brasileira, jul. 2018. (Dossiê V da AKB).
- OLIMPIO, L. R.; OLÍMPIO, D.; CALTRAN, G. A. F. FGTS: uma medida contraditória. *Revista Interação Interdisciplinar*, Centro Universitário de Mineiros, v. 3, n. 1, p. 52-64, 2019.
- MORO, M. F.; ALVES, L. C.; AMORIN, A. L. W.; FLORES, S. de A.; WEISE, A. D. Popular housing finance: how the FGTS funds are being used. *Revista Produção E Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 39-49, 2016.
- PAIVA, C. C. de. *Planejamento e gestão urbana: uma análise crítica da experiência brasileira*. 2001. 141 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2001.
- POCHMANN, M. A crise capitalista e os desafios dos trabalhadores. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 239, p. 698-712, 2016.
- ROYER, L. O. *A financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. 2009. 194 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, subárea Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009.
- SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Cortez Editora, 2013.
- SILVA, M. S. *Fundos de investimento e financiamento de projetos de infraestrutura: uma leitura da configuração institucional e do desempenho operacional do FI-FGTS*. Brasília, DF: Ipea, 2019. (Texto para discussão, n. 2486).
- SINAPI, C. *Institutional prerequisites of financial fragility within Minsky's financial instability hypothesis: A proposal in terms of "institutional fragility"*. New York: Levy Economics Institute of Bard College, 2011. (Working Paper, n.674).
- TUROLLA, F. A. *Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA, dez. 2002. (Texto para discussão, n. 922).
- VALENÇA, M. M. Habitação no contexto da reestruturação econômica. *Análise Social*, Lisboa, v. 36, p. 158-159, 2001.
- VALENÇA, M. M.; BONATES, M. F. The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. *Habitat International*, v. 34, n. 2, p. 165-173, 2009.